

INTEGRAÇÃO DAS CONVENÇÕES DE GENEBRA NO DIREITO BRASILEIRO(*)

Vicente Marotta Rangel

Professor Catedrático de Direito Internacional
Público da Faculdade de Direito
da Universidade de S. Paulo

1. Do honroso ofício, subscrito pelo eminente mestre e amigo prof. Philomeno Joaquim da Costa, emerge a questão basilar que o Instituto Brasileiro de Direito Comercial Comparado estimaria ver aclarada e concernente às convenções concluídas em Genebra, a 7 de junho de 1930 e a 19 de março de 1931, sôbre adoção de leis uniformes acêrca de letras de câmbio e notas promissórias e em matéria de cheque, e sôbre conflitos de leis e regulamentação do impôsto de sêlo em matéria própria dos mesmos títulos de crédito. Aderiu o Govêrno Brasileiro a essas convenções, por intermédio de nota da legação em Berna, datada de 26 de agôsto de 1942, encaminhada ao Secretário-Geral da Liga das Nações. Foram elas posteriormente aprovadas pelo Congresso Nacional (Decreto Legislativo nº 54, de 1964). Promulgou-as, finalmente, o Presidente da República, determinando fossem executadas e cumpridas (Decreto nº 57.595, de 7 de janeiro de 1966 – Diário Oficial de 17 de janeiro do mesmo ano).

Isto posto, aflora-se a questão fundamental, pelo Instituto suscitada: constituem lei interna os textos dessas convenções?

2. As convenções internacionais, como se sabe, se reputam, em princípio, atos solenes e complexos, cuja con-

(*) Parecer aprovado pelo Instituto de Direito Comercial Comparado e Biblioteca "Tulio Ascarelli" da Universidade de São Paulo.

clusão requer a observância de uma série de etapas rigorosamente distintas e sucessivas: negociação, redação, assinatura e ratificação. Tem esta última formalidade o efeito de vincular juridicamente os signatários, de tal sorte que, a partir dela, deve o tratado internacional ser observado estritamente, nos limites de seus termos, pelas partes contratantes. Não há dúvida de que até a fase da ratificação inclusive, os direitos e deveres explicitados no ato internacional se circunscrevem ao âmbito das relações mútuas dos contratantes, não se incorporando, pois, necessariamente ao ordenamento jurídico interno desses mesmos Estados.

3. Não se destinam, contudo, os pactos internacionais a girarem apenas na órbita das relações inter-estatais mas também a produzirem efeitos no sistema jurídico interno de cada Estado. Como conseguiu-lo? Tergiversa a doutrina a respeito, entendendo uns (monistas ortodoxos) produzir a ratificação efeitos concomitantes no direito interno e internacional; outros (dualistas ortodoxos) ser necessária a tramitação de projeto de lei especial, moldado nos termos da convenção internacional; outros ainda, acolhendo diretriz de certo modo intermediária, ser suficiente a realização de dois atos complementares à ratificação -: a promulgação do tratado internacional pelo órgão competente do Estado contratante e a publicação desse tratado na forma regulamentar. Cabe, porém, a cada Estado dispor, da forma que melhor lhe convenha, a maneira de processar-se a incorporação das normas internacionais em seu direito interno. Soluções diversas perfilha o direito positivo interno, lembrando-se, a título de exemplo, o sistema jurídico inglês que se inspira na tese dualista, e o sistema jurídico francês que se fundamenta na tese monista. Em nosso país o tratado internacional, que foi objeto de ratificação ou de adesão, se incorpora no direito interno, depois de haver sido

promulgado e publicado. (*) Publicados que foram, no Diário Oficial, os decretos de promulgação das convenções de Genebra, não há dúvida que se encontram elas incorporadas ao direito interno brasileiro. Quarenta e cinco dias depois da publicação desses decretos começaram a vigorar, valendo pois as convenções como leis internas, que realmente elas o são. Revogaram, em consequência, a legislação anterior que a mesma ordem de matéria versava e com elas porventura se revela incompatível (LICC, arts. 1º e 2º).

4. Não procederia – no intuito de infirmar o que acima se disse a alegação de que as convenções para a adoção de lei uniforme sobre letras de câmbio, notas promissórias e cheques prescrevem às partes contratantes “a obrigação de adotar nos territórios respectivos a lei uniforme que constitui o Anexo” dessas mesmas convenções, porquanto, assim dispondo, obedecem esses pactos não somente a fórmulas tradicionais de redação senão também refletem a realidade do ato jurídico que formalizam. Ao assinarem as convenções, não adotam os contratantes, nem poderiam de imediato adotar, normas desta ou daquela natureza. Comprometem-se, isto sim, a adotá-las, ressalvada, é claro, a competência de órgãos governamentais que sobre o tratado se devem manifestar. Cada estatuto é acompanhado do que se convencionou chamar de “clausula tácita de ratificação”.

Observe-se, ademais que o anexo de cada convenção é dela parte integrante e inapartável, de modo que não é

(*) A prática de promulgar, por decreto do Poder Executivo, o tratado já ratificado, é prática que tem persistido entre nós, desde a época do Império, e a rigor, desde a celebração do primeiro ato internacional pelo nosso país celebrado. Embora as nossas Constituições hajam silenciado sobre a promulgação de tratados, a adoção dessa prática, sobre ter sólida base jurídica, tem o mérito – como assinala Pereira de Araujo (*A Processualística dos Atos Internacionais*, Ministério das Relações Exteriores, 1958, pág. 251) – de evitar “inconvenientes que podem prejudicar a divulgação clara e inequívoca dos textos legais”.

possível subtrair do exame dos poderes governamentais, de sua análise, de seu controle, de sua aprovação, quer o anexo, quer as demais partes componentes do mesmo tratado. Os *anexos* – que têm alcançado largo acolhimento na técnica contemporânea da redação convencional – se inserem no conteúdo do dispositivo dos tratados internacionais (Charles Rousseau, *Principes Généraux de Droit International Public*, Paris, Pedone, 1944, págs 186/187). A assinatura, ratificação, adesão, promulgação e publicação incidem concomitantemente sobre todas as normas de convenção. De sorte que a conclusão e a entrada em vigor das convenções de Genebra significam a conclusão e a entrada em vigor – tanto em face do direito das gentes quanto do direito interno – dos respectivos *anexos*.

5. Incorporam-se os tratados ao direito interno nos termos estritos de suas normas. A convenção para a adoção de lei uniforme em matéria de cheques – observe-se – dispõe que as obrigações que dela defluem podem ficar subordinadas “a certas reservas, que deverão eventualmente ser formuladas uma por uma das Altas Partes Contratantes no momento da sua ratificação ou salvação. Assim, pode qualquer contratante prescrever que a obrigação de inserir nos cheques passados no seu território a palavra “cheque” prevista no artigo 1.º, n.º 1, da lei uniforme e bem assim a obrigação, a que se refere o n.º 5 do mesmo artigo, de indicar o lugar onde o cheque é passado, só se aplicarão seis meses após a entrada em vigor da convenção. Tem ainda qualquer contratante a faculdade de determinar de que maneira pode ser suprida a falta de assinatura no cheque, desde que por uma declaração autêntica nele escrita se possa constatar a vontade daquele que deveria ter assinado. De outras faculdades se pode valer o contratante, como as estatui o anexo II da convenção sobre lei uniforme em matéria de cheques, o

que outorga a algumas das normas convencionadas caráter menos rígido do que à primeira vista se poderia supor. Limitada é, porém, a flexibilidade dessas normas, uma vez que as reservas constantes do Anexo II devem ser circunscritas ao momento da ratificação ou adesão. Excetuam-se as relativas a cinco artigos do mesmo anexo (9.º, 22, 27, 30, 17 e 18), de vez que, mesmo posteriormente à ratificação ou adesão, podem ser interpostas, observadas as condições e a forma prescritas na própria convenção (art. 1.º). Não há dúvida de que, nos termos e nos limites dessas reservas, se entreabre ao legislador âmbito – conquanto restrito – de opção e decisão.

Ocorre ainda recordar que a tramitação das convenções de Genebra tem provocado pronunciamento dos órgãos governamentais quanto à conveniência da inserção em nosso direito interno das normas da Lei Uniforme sobre êsses títulos de crédito. Assim, Clóvis Bevilacqua ao emitir na qualidade de consultor jurídico do Ministério das Relações Exteriores – parecer sobre os tratados referidos, examinou detidamente a matéria constante dos anexos. Sopesou o mérito da Lei Uniforme. Mostrou as diferenças existentes entre essa Lei e o diploma legal então vigente. Reportou-se, ademais, ao relatório de Rodrigo Otávio, nosso representante na Conferência anterior de Haia, penetrou o mérito das convenções de Genebra, opinando finalmente pela conveniência de aprová-las (parecer de 28 de agosto de 1930, in *Pareceres dos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores*, 1913-1934, Ministério das Relações Exteriores, 1962, págs. 481/484).

6. Integradas no direito interno, preponderam as convenções de Genebra também sobre as leis que, processadas internamente, lhe forem posteriores e lhe foram antagônicas. O primado das normas internacionais sobre as internas persiste mesmo que aquelas não hajam sido

denunciadas, conquanto seja a denúncia formas adequadas de subtrair-se o Estado contratante às obrigações assumidas convencionalmente. O reconhecimento dêsse primado, que atenda a relevantes razões não apenas de ordem jurídica, senão também de ordem lógica e ética, não se circunscreve apenas ao âmbito do direito das gentes mas se estende também – embora sujeito aí à contradição – à esfera do direito interno. É oportuno lembrar que, na doutrina brasileira, sufragam a tese da superioridade do tratado internacional sobre a lei ordinária internas autoridades como Pedro Lessa, “Do Poder Judiciário”, Rio, 1915, pág. 220; Philadelpho Azevedo, “Os Tratados e os Interesses Privados em face do Direito Brasileiro”, BSDI, 1945, I, págs. 12/29; Carlos Maximiliano, “Comentários à Constituição Brasileira”, 1948, 4ª ed., nº 353; Vicente Rao, “O Direito e a Vida dos Direitos”, 1º volume, tomo II, 1952, pág. 489; Oscar Tenório, “Direito Internacional Privado”, 3ª ed., 1953, pág. 55; Carlos Medeiros Silva, “As Atribuições Constitucionais do Poder Executivo”, in RDA, vol. 31, 1953, pág. 8; Hildebrando Accioly, “Tratado de Direito Internacional Público”, I, 2ª ed. 1956, págs. 44/50, 547. A simples menção dessa tese e a referência sumária dos autores que, entre nós, a espõem, acusam, de pronto, a importância da questão proposta pelo colendo Instituto Brasileiro de Direito Comercial Comparado, a de saber se os acordos de Genebra, mencionados supra, se encontram incorporados ao direito brasileiro. Do que acima se declarou ressalta, pois, ser afirmativa a resposta à indagação formulada, resposta essa que, obviamente, não exclui indagações que se façam sobre a necessidade ou não da regulamentação, no Projeto de Código de Obrigações, da matéria abrangida pelas convenções de Genebra.